

**Consultation publique de l'Autorité de Régulation des Communications
Electroniques et des Postes relative à l'analyse du marché de gros de la
terminaison d'appel vocal sur les réseaux mobiles d'outre-mer**

CONTRIBUTION DE LA SOCIETE MEDIASERV

Rappel du contexte

- Du 14 mars au 16 avril 2007, l'ARCEP a lancé une consultation publique sur l'analyse du marché de gros de la terminaison d'appel vocal sur les réseaux mobiles.

Elle analysait alors notamment que *« aucun produit n'est substituable à la terminaison d'appel vocal sur le réseau d'un opérateur mobile »* et relevait *« une impossibilité technique à rompre le monopole des opérateurs mobiles sur les marchés respectifs de leur terminaison d'appel vocal »*. *« Ni les acheteurs de terminaison d'appel ni les consommateurs sur le marché de détail n'exercent de contre pouvoir d'acheteur suffisant pour contrebalancer cette position.*

L'Autorité indique finalement que *« chaque opérateur mobile exerce une influence significative sur le marché de la terminaison d'appel vocal sur son réseau. »*

- En date du 8 juin 2007, l'ARCEP a mis en ligne une consultation publique traitant des *« référentiels de coût des opérateurs mobiles existant pour la tarification du service de terminaison d'appel vocal »*.

A cette occasion, elle a poursuivi son analyse des marchés de gros de la terminaison d'appel vocal sur les réseaux mobiles, et a rappelé qu'elle envisageait *« de continuer à mettre en œuvre l'obligation relative au contrôle tarifaire selon deux modalités différentes :*

- *celle de pratiquer des tarifs reflétant les coûts, associée à des obligations comptables, pour les trois opérateurs mobiles de métropole et les deux principaux opérateurs d'outre-mer (SRR et Orange Caraïbe) ;*
- *celle de ne pas pratiquer des tarifs excessifs pour tous les autres opérateurs mobiles concernés par cette analyse ».*

- Le 24 juillet 2007, l'ARCEP a mis en consultation publique son projet de décision relatif à la régulation des prestations de terminaison d'appel vocal sur les réseaux mobiles d'outre-mer pour la période 2008-2010.

Elle indique ainsi que « compte tenu du niveau élevé des terminaisons d'appel d'outre-mer, situation qui ne peut s'expliquer dans une telle proportion par les structures de coût des opérateurs, l'Autorité propose de poursuivre le processus d'orientation sur les coûts en suivant une baisse de 50% sur 3 ans à travers :

- l'imposition des encadrements tarifaires suivants à travers Orange Caraïbe et SFR, soumis à l'obligation de pratiquer des tarifs reflétant les coûts ;
- l'explicitation, au cas d'espèce de chaque opérateur actif d'outre-mer, de la portée de l'obligation de non excessivité qu'elle lui impose ».

Finalement :

- « s'agissant des principaux opérateurs d'outre-mer – Orange Caraïbe sur la zone Antilles-Guyane et SRR sur la zone Réunion-Mayotte, l'Autorité envisage de maintenir les obligations auxquelles ils sont actuellement soumis, telles que [...] l'obligation de pratiquer des tarifs reflétant les coûts » ;
- « s'agissant des autres opérateurs mobiles d'outre-mer, ayant une taille significativement plus réduite que celles de leur principale concurrent, l'Autorité envisage de maintenir les obligations auxquelles ils sont actuellement soumis, à savoir [...] l'obligation de ne pas pratiquer de tarifs excessifs » (ces obligations concernent Dauphin Télécom, Digicel, Outremer Télécom, Orange Réunion, SPM Télécom et UTS Télécom).

I. MEDIASERV approuve la politique mise en œuvre par l'ARCEP de baisse de la terminaison d'appel

MEDIASERV approuve la position de principe de l'ARCEP qui rappelle dans le communiqué accompagnant la décision que *« l'action de l'Autorité s'attache à prévenir les problèmes concurrentiels découlant d'un niveau trop élevé de cette terminaison d'appel [...] L'autorité mène ainsi une politique de réduction des terminaisons d'appel mobile depuis sa création »*.

MEDIASERV s'interroge en revanche sur la pertinence des modalités de mise en œuvre de cette régulation pour les raisons ci-après exposées.

En effet, la méthode de régulation retenue par ce projet – qui repose sur l'asymétrie tarifaire – appelle les observations suivantes de la part de MEDIASERV.

II. Le mode de régulation retenue par l'ARCEP (régulation asymétrique) n'est en principe qu'une solution transitoire et exceptionnelle

La Commission européenne estime que :

« les tarifs de terminaison d'appel devraient en principe être symétriques » et que « l'asymétrie, acceptable dans nombre de cas, doit être convenablement motivée [...] Il est nécessaire de veiller à ce que les asymétries ne demeurent pas trop longtemps et que les tarifs de terminaison mobile [...] devraient être réduits au niveau des coûts d'un opérateur efficace dès que possible »¹.

L'ARCEP (dont il convient de rappeler qu'elle est liée par la position de l'institution communautaire) indiquait également dans la consultation publique sur l'analyse du marché de gros de la terminaison d'appel vocal sur les réseaux mobiles en date du 14 mars 2007 :

« L'Autorité tient à rappeler le caractère transitoire des écarts de terminaison d'appels et qu'à terme ces dernières ont vocation à converger vers un même niveau cible correspondant aux coûts d'un opérateur efficace » (page 56 de la consultation).

¹ 4 septembre 2006, cas FR/2006/0461 – obligation de contrôle des tarifs de terminaison d'appel sur les réseaux mobiles individuels en France métropolitaine – observations conformément à l'article 7, paragraphe 3 de la directive 2002/21/EC

III. L'asymétrie tarifaire ne peut constituer un mode pérenne de régulation

Dans un avis rendu en date du 19 juin 2007², le Conseil de la concurrence, rappelant l'asymétrie de terminaison d'appel qui a été appliquée par l'ARCEP sur le marché métropolitain entre ORANGE et SFR, d'une part, et Bouygues Télécom, d'autre part, en raison d'une asymétrie de coûts entre le dernier entrant sur le marché et les autres opérateurs, a attiré l'attention de l'ARCEP sur le fait qu' *« un tel déséquilibre doit aussi être traité directement, et non uniquement de façon palliative à travers la pérennisation d'une asymétrie de régulation des terminaisons d'appel »*.

IV. L'ARCEP n'a pas recueilli l'avis du Conseil de la concurrence ni celui des opérateurs des départements d'outre-mer préalablement au projet de décision les concernant

MEDIASERV déplore que la consultation publique traitant des *« référentiels de coût des opérateurs mobiles existant pour la tarification du service de terminaison d'appel vocal »* n'ait concerné que les opérateurs de métropole : en effet, les référentiels de coûts qui ont été soumis à consultation ne concernaient que les acteurs métropolitains.

Aucune consultation technique équivalente n'a été publiée concernant les opérateurs des DOM préalablement aux projets de décision tarifaire.

Ces opérateurs sont pourtant directement concernés par la régulation de ce marché et font également l'objet d'obligations tarifaires spécifiques en la matière.

Ce défaut de consultation technique spécifique aux DOM amène d'ailleurs l'ARCEP à reconnaître aujourd'hui elle-même qu'elle *« n'est pas en mesure d'explicitier la portée de l'obligation de non excessivité dans l'attente de discussions plus approfondies avec la société »* concernant par exemple SPM TELECOM (soumise à la seule obligation de non excessivité des tarifs) et qu'elle *« invite toute partie intéressée à s'exprimer sur le sujet »* (page 79 de la consultation).

En outre, MEDIASERV relève que le Conseil de la concurrence, qui a fait part de son désaccord avec le maintien d'une régulation par l'asymétrie tarifaire pour les opérateurs métropolitains, aurait certainement fait de même si l'opportunité lui en avait été donnée en ce qui concerne le procédé identique qui est retenu par le régulateur pour les opérateurs des départements d'outre-mer.

² Avis n°07-A-05

V. Une analyse concurrentielle du marché de la terminaison d'appel aurait dû conduire l'ARCEP à imposer un tarif orienté vers les coûts à l'ensemble des opérateurs

L'article 13 de la directive « Accès » prévoit la possibilité pour les Etats Membres d'imposer une orientation vers les coûts ainsi que fixer des tarifs applicables.

L'ARCEP indique que :

- *« les opérateurs sont en situation de monopole sur leur marché de terminaison d'appel : chaque opérateur mobile dispose de 100% de part de marché sur le marché de la terminaison d'appel vocal sur son propre réseau. En effet, lorsqu'un opérateur souhaite terminer un appel vers un client d'un autre opérateur, il ne dispose d'aucune autre solution de substitution à la prestation de terminaison d'appel de cet opérateur, seul ce dernier étant capable d'acheminer l'appel sur la dernière partie du réseau, jusqu'à son client. Ainsi, dès lors qu'un opérateur est actif commercialement sur le marché de détail et qu'il a conquis des clients qui sont joignables par des clients d'autres opérateurs, cet opérateur assure bien la fourniture effective de prestations de terminaison d'appel vers ses numéros mobiles et dispose donc d'un pouvoir de marché (de monopole) sur le marché formé par l'ensemble de ces prestations [...] Chaque opérateur mobile ayant ouvert une activité commerciale se trouve en situation de monopole sur le marché de la terminaison d'appel sur son propre réseau³ ».*
- *« la terminaison d'appel est une infrastructure essentielle »⁴, en rappelant que telle est également la position du Conseil de la concurrence sur le sujet, réitérée dans plusieurs avis⁵.*

L'ARCEP ne semble pourtant pas avoir tiré les conséquences de cette constatation.

En effet, il a été jugé que *« lorsqu'un exploitant monopoliste est en même temps le concurrent potentiel d'une entreprise offrant un service exigeant le recours à cette facilité, cet exploitant peut restreindre ou fausser le jeu de la concurrence sur le marché aval du service en abusant de sa position dominante [...] en établissant un prix d'accès à cette facilité injustifié, non proportionné à la nature et à l'importance des services demandés, non transparent et non orienté vers les coûts encourus relevant de critères objectifs »⁶.*

³ Pages 30 et 31 de la consultation publique

⁴ Page 31 de la consultation publique

⁵ Avis n°05-A-10 du 11 mai 2005, point 26 ; Avis n°07-A-05 du 19 juin 2007, point 21

⁶ CA Paris, 9 septembre 1997, société Héli Inter Assistance

Ainsi, l'ensemble des opérateurs :

- sont en monopole sur leur marché de terminaison d'appel ;
- exploitent une facilité essentielle.

Ceci est de nature à justifier un traitement égal de ces opérateurs et des obligations qu'il convient de leur imposer.

En outre, pour rappel, l'Autorité elle-même rappelle « le caractère transitoire des écarts de terminaison d'appels et qu'à terme ces dernières ont vocation à converger vers un même niveau cible correspondant aux coûts d'un opérateur efficace » (page 56 de la consultation), et relève par exemple qu'« Outremer Télécom a démontré une capacité remarquable à développer son activité et à prendre des parts de marché dans un temps réduit et sans égal en Europe à la connaissance de l'Autorité. Ce succès, qui a traduit une capacité non négligeable à animer le jeu concurrentiel au bénéfice du consommateur, a comme corollaire que le maintien d'un écart élevé en matière de terminaison d'appel mobile pourrait être abusif et en contradiction avec l'obligation de ne pas pratiquer de tarif excessif (page 78 de la consultation).

VI. L'asymétrie tarifaire nuit à la situation concurrentielle et au consommateur

VI.1. L'asymétrie tarifaire nuit à la situation concurrentielle

L'Autorité indique que « l'obligation d'orientation vers les prix permet d'éviter que les opérateurs profitent d'une situation monopolistique pour en tirer une rente », rappelant que « la majorité des régulateurs de l'Union Européenne adoptent cette obligation d'orientation vers les coûts dans le cadre de la régulation du marché de la terminaison d'appel mobile vocale » (page 59 de la consultation).

VI.2. L'asymétrie tarifaire nuit au consommateur dans la mesure où 'elle encourage les pratiques de différenciation tarifaire au détail

L'ARCEP a pu constater que « les pratiques de différenciation tarifaire au détail [...] ont pu voir le jour, notamment dans les DOM où les niveaux de terminaison d'appel sont les plus élevés »⁷.

La régulation doit avoir pour objet de ramener la terminaison d'appel à un niveau orienté vers les coûts (coût réel de l'interconnexion). Il s'agit d'une condition nécessaire au fonctionnement du secteur et qui profite au consommateur.

⁷ Page 22 de la consultation du 14 mars 2007

Les pratiques de différenciation tarifaire au détail ne pourront que perdurer dès lors que l'Autorité maintient une asymétrie dans les tarifs de prestation d'acheminement du trafic de terminaison des différents opérateurs actifs dans une zone géographique considérée.

MEDIASERV considère que seule une symétrie dans la régulation tarifaire permettra de réduire les pratiques de différenciation tarifaire.

Ainsi, la baisse générale des niveaux de terminaison d'appel permettrait de répondre de meilleure manière aux objectifs de la régulation, en faisant baisser les charges d'interconnexion pour les opérateurs et en permettant par répercussion de baisser les tarifs au bénéfice des consommateurs.

VII. L'asymétrie tarifaire n'est pas justifiée au cas particulier : elle vient se surajouter à d'autres avantages octroyés aux opérateurs des départements d'outre-mer de petite taille, ce qui induit une surcompensation démesurée de leur situation de faiblesse *a priori*

S'agissant des opérateurs de petite taille, l'ARCEP justifie leur assujettissement à la seule obligation de ne pas pratiquer des tarifs excessifs par le fait que « *il convient donc de distinguer, d'une part, Orange Caraïbe et SRR, et, d'autre part, les opérateurs ayant une taille significativement plus faible (Dauphin Télécom, Digicel, Orange Réunion, Outremer Télécom, SPM Télécom et UTS Caraïbe) qui sont soumis à des obligations proportionnées à leur taille* » (page 47 de la consultation).

Or, l'attention de l'ARCEP doit sur ce point être attirée sur le fait que les opérateurs d'outre-mer bénéficient très régulièrement d'avantages fiscaux tels que la défiscalisation ou la réduction des charges sociales qui leur permettent d'investir dans un marché de taille plus restreinte. Les avantages fiscaux permettent ainsi d'abaisser le seuil de rentabilité. D'après les informations dont nous disposons, la quasi totalité des opérateurs mobiles de petite taille en outre-mer ont bénéficié de tels avantages.

VIII. L'asymétrie tarifaire s'effectue au détriment des autres opérateurs des départements d'outre-mer et nuit finalement à l'outre-mer dans son entier

MEDIASERV estime que le fait que des niveaux élevés de terminaison d'appel perdurent pour certains opérateurs des départements d'outre-mer aura inmanquablement pour effet de nuire en particulier aux opérateurs d'outre-mer eux-mêmes.

En effet, en raison d'un effet de proximité évident, ce sont les opérateurs d'outre mer (fixes et mobiles) qui sont principalement concernés par le prix de la terminaison des appels à destination des mobiles des opérateurs d'outre-mer : le poids relatif de la terminaison d'appel d'outre mer dans le poste des charges d'interconnexion d'un opérateur d'outre mer est substantiellement plus important pour un opérateur comme MEDIASERV que pour un opérateur fixe ou mobile de métropole. En conséquence, ce sont les opérateurs d'outre mer qui seront les plus affectés par la mesure de régulation projetée, laquelle aura *in fine* pour conséquence de nuire à l'ensemble du secteur dans les départements d'outre-mer et par ricochet au consommateur de ces régions.

Conclusion

En conclusion, MEDIASERV estime que :

- au regard de l'état actuel de la concurrence sur le marché de gros de la terminaison d'appel vocal sur les réseaux mobiles d'outre-mer, la solution de régulation retenue par l'ARCEP n'est pas justifiée et extrêmement préjudiciable pour les autres opérateurs et l'ensemble du secteur en outre-mer ;
- le développement et la compétitivité du marché des départements d'outre-mer passe par l'imposition à tous les opérateurs d'une régulation *ex ante* basée sur l'obligation de pratiquer des tarifs orientés vers les coûts.
- Les modèles de coûts utilisés par les opérateurs pour justifier de leur tarif de terminaison d'appel devront tenir compte de l'incidence financière des avantages fiscaux spécifiques à l'outre-mer, et notamment des mesures de défiscalisation dont bénéficie l'opérateur ;

MEDIASERV se tient bien entendu à la disposition des services de l'ARCEP pour lui communiquer toute information complémentaire en relation avec les arguments développés dans cette contribution.

Ehsan EMAMI